MÉMOIRE

DIGNITÉLIBERTÉSDROITSÉGALITÉPROTECTIONDIGNITÉLIBERTÉSDROITSÉGALITÉPROTECTION

CC - 33M
C.G. - P.L. 86
ACCES DOCUMENTS

PROJET DE LOI N° 86

LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

Cat. 2.412.42.5

MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA CULTURE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

PROJET DE LOI N° 86

LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISMES PUBLICS ET SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Septembre 2005

Document adopté à la 506e séance de la Commission,
tenue les 8 et 9 septembre 2005, par sa résolution COM-506-5.1.7

Michèle Morin
Secrétaire de la Commission par intérim

Recherche et rédaction :

Me Daniel Carpentier, conseiller juridique
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte :

Guylaine Montpetit, technicienne en recherche
Chantal Légaré, secrétaire

106-04210/

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

1 RECOMMANDATIONS RÉITÉRÉES 3

1.1 L'assujettissement aux lois 3
1.2 Les délais de rétention ou de confidentialité 4
1.3 Les personnes handicapées 5
1.4 L'accès au dossier d'un enfant 7

2 PROPOSITIONS ANTÉRIEURES OMISES 8

2.1 Les critères de validité du consentement 8
2.2 Les décisions fondées sur le couplage de fichiers 9

3 NOUVELLES PROPOSITIONS 10

3.1 Changement de finalité 10
3.2 Le couplage de fichiers 12
3.3 Le droit à l'information 13
3.3.1 Le droit fondamental à l'information 13
3.3.2 La diffusion de l'information 13
3.4 La protection des renseignements personnels 14
3.5 Modifications relatives à la Commission d'accès à l'information 15

CONCLUSION 17

LISTE DES RECOMMANDATIONS 17

INTRODUCTION

En vertu de l'article 71 de la *Charte des droits et libertés de la personne*[1], la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse doit assurer la promotion et le respect des principes de la Charte par toutes les mesures appropriées, y compris l'examen des textes législatifs. Parmi les principes de la Charte figurent le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 5, et le droit à l'information, reconnu par l'article 44. Sur la base de ces principes, la Commission présente aux membres de la Commission de la culture de l'Assemblée nationale ses commentaires sur le projet de loi n° 86[2]. Ces commentaires s'inspirent largement de ceux que nous présentions à cette même Commission en juin 2001[3] lors des consultations particulières sur le projet de loi n° 122[4], de ceux que nous présentions en 1998 lors de la consultation générale sur le projet de loi n° 451[5] et font suite à ceux que nous présentions à l'occasion de l'examen des deux derniers rapports quinquennaux[6] sur la mise en œuvre des

---

1 L.R.Q., c. C-12; ci-après « la Charte ».

2 P.L. 86 (1re session, 37e législature), *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives* (2004).

3 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 122, Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives*, octobre 2000.

4 P.L. 122 (1re session, 36e législature), *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives* (2000).

5 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture sur le Projet de loi n° 451, Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé et d'autres dispositions législatives*, août 1998.

6 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture dans le cadre de l'examen du rapport sur la mise en œuvre des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*, septembre 1997, *Mémoire à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale, Examen du rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information, Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, août 2003 et *Le droit fondamental à l'information, complément au mémoire de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, octobre 2003.

deux lois pertinentes[7] et aux interventions passées de la Commission dans ce domaine[8]. Ces commentaires seront de trois ordres : certains reprendront les recommandations antérieures de la Commission, d'autres souligneront l'absence dans l'actuel projet de loi de propositions que la Commission jugeait favorables à une meilleure protection du droit au respect de la vie privée et du droit à l'information dans les projets de loi antérieurs et enfin d'autres commentaires porteront sur de nouvelles propositions du projet de loi n° 86.

Dans le cadre de cette consultation générale sur un troisième projet de loi portant sur la révision de ces lois et après l'examen de deux rapports quinquennaux, la Commission ne peut que réitérer les propos qu'elle tenait il y a deux ans dans le cadre de l'examen du dernier rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information[9] :

> « Après tant de débats, [...] la révision de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé doit être menée à bien dans les plus brefs délais, afin que ces textes législatifs, qui ont préséance sur les autres législations – tout comme la Charte des droits et libertés de la personne – et présentent de ce fait le même caractère quasi constitutionnel, correspondent mieux aux besoins de protection et de transparence que suscitent les développements sociaux et technologiques. »

---

7 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1, ci-après désignée « Loi sur l'accès » et *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q., c. P-39.1, ci-après désignée « Loi sur le secteur privé ».

8 Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture dans le cadre de la consultation générale sur les cartes d'identité et la protection de la vie privée*, février 1997; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire à la Commission de la culture sur le Projet de loi n° 68 (Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé)*, janvier 1993; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 65 (Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels)*, juin 1982.

9 Précité, note 6.

1 RECOMMANDATIONS RÉITÉRÉES

1.1 L'assujettissement aux lois

Dans ses commentaires sur les projets de loi n° 451 et 122 la Commission accueillait favorablement les clarifications relatives aux organismes municipaux assujettis à la Loi sur l'accès et celles relatives aux ordres professionnels. Dans ce dernier cas cependant, la Commission était d'avis que : « *le projet de loi prévoit plusieurs mesures qui auront, d'une part, l'avantage de mettre un terme au débat juridique et judiciaire sur l'assujettissement des ordres professionnels à l'une ou l'autre loi ainsi qu'à l'incertitude qui en découlait, mais qui risquent, d'autre part, de créer de nouvelles ambiguïtés en créant un système hybride d'assujettissement aux deux lois et en exportant les principes applicables dans le Code des professions* »[10].

Le projet de loi n° 86 propose la même approche[11]. La Commission réitère qu'elle accueille favorablement l'assujettissement des organismes du secteur municipal et des ordres professionnels aux lois en cause. Toutefois, elle déplore l'approche retenue d'assujettir les ordres professionnels aux deux lois, secteur public et secteur privé, ce qui risque de créer de nouvelles ambiguïtés, et d'exporter dans le *Code des professions* certains des principes applicables de ces lois. À cet égard, la Commission demeure inquiète « *du précédent qui serait créé en établissant un régime particulier d'accès et de protection des renseignements personnels en dehors de la Loi sur l'accès. Faut-il rappeler que cette loi a un statut quasi constitutionnel puisqu'elle prévaut sur toutes les lois postérieures? Qu'en sera-t-il, à cet égard, des dispositions contenues au Code des professions qui, bien que similaires à celles de la Loi sur l'accès, ne sont pas prépondérantes? La Commission partage les interrogations de la Commission d'accès à l'information sur le possible effet de dilution de la Loi sur l'accès par une telle approche sectorielle*[12]. *La Commission aurait certainement*

---

10 Mémoire sur le projet de loi n° 122, précité, note 3.

11 P.L. 86, article 3 pour les municipalités; articles 1, 99 et 139 pour les ordres professionnels.

12 COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Avis de la Commission d'accès à l'information concernant le projet de loi n° 122*, juin 2000.

préféré que, le cas échéant[13]*, des dispositions spécifiques eussent été introduites dans la Loi sur l'accès. »*[14]

1.2 Les délais de rétention ou de confidentialité

On se rappellera que la Commission recommandait, dans son mémoire à la Commission de la culture dans le cadre de l'examen du rapport sur la mise en œuvre des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels[15] et dans celui sur le projet de loi n° 122[16], la réduction des délais de rétention prévus à l'égard de certains documents publics de même que la limitation de la période de confidentialité accordée à certains décrets ou décisions du Conseil exécutif.

Sur le deuxième point, la Commission note avec satisfaction l'imposition d'une limite de 25 ans à la confidentialité des décrets et décisions concernés[17]. Cette limite corrigera l'anomalie de la situation actuelle où l'absence de limite temporelle à la confidentialité équivaut à soustraire ces décrets et décisions au regard de l'Histoire.

Sur le premier point, la Commission constate que les délais de rétention actuels sont maintenus[18]. D'autres juridictions ayant des délais plus courts, la Commission réitère qu'elle est

---

13 Notons que certaines dispositions qui seraient introduites dans le *Code des professions* ont exactement la même portée que celles déjà prévues dans la Loi sur l'accès. Par exemple, l'article 108.5 a le même effet que l'article 8 de la Loi sur l'accès; le paragraphe 1° de l'article 108.3 du Code est au même effet que l'article 39 de la loi. Dans ces cas, aucune disposition spécifique ne serait nécessaire.

14 Mémoire sur le projet de loi n° 122, précité, note 3, à la page 4.

15 Mémoire de 1997, précité, note 8.

16 Précité note 3.

17 Loi sur l'accès, art. 30 (art. 14 du projet de loi n° 86).

18 Ces délais sont de 10 ans pour les avis et recommandations faits à un organisme public, de 15 ans pour les délibérations du conseil d'administration d'un organisme public, et de 25 ans pour les délibérations du Conseil des ministres.

favorable à une réduction de ces délais, mesure qui irait dans le sens du droit à l'information reconnu par la Charte.

1.3 Les personnes handicapées

Dans le projet de loi n° 451, on prévoyait la mise en place d'un cadre réglementaire qui aurait facilité l'exercice du droit d'accès et de rectification aux personnes handicapées mais seulement dans le secteur public. Dans le projet de loi n° 122, on prévoyait un droit d'accès adapté dans les deux secteurs mais uniquement pour les renseignements personnels concernant le demandeur d'accès. L'accès aux documents des organismes publics n'y était pas prévu.

Le projet de loi n° 86 prévoit un droit d'accès sur un support de substitution aux documents des organismes publics[19] ainsi qu'un accès du même type dans les deux secteurs, public et privé, aux renseignements concernant une personne qui les demande[20] :

> « [...] donner accès au document [ou donner communication du renseignement] sur un support de substitution adapté à une personne ayant une déficience visuelle ou auditive, sauf si le transfert soulève des difficultés pratiques sérieuses, notamment en raison des coûts ».

Le projet de loi prévoit également que des frais peuvent être exigés pour le transfert sur un support de substitution[21].

Ces dispositions répondent en partie aux attentes de la Commissions exprimées dans son mémoire sur le projet de loi n° 122 en ce qu'elles prévoient un accès adapté aux

---

19 P.L. 86, article 21 modifiant l'article 47 de la Loi d'accès.

20 P.L. 86, article 47 modifiant l'article 84 de la Loi d'accès; article 110 modifiant l'article 27 de la Loi sur le secteur privé.

21 P.L. 86, articles 6 et 49 modifiant les articles 11 et 85 de la Loi d'accès; article 113 modifiant l'article 33 de la Loi sur le secteur privé.

renseignements personnels qui concernent une personne et un accès adapté aux documents des organismes publics. De plus, la Commission avait alors aussi indiqué que, dans certains cas, les frais d'adaptation d'un document pourraient être exigés du requérant.

Toutefois, quant au droit d'accès adapté, les droits d'accès ainsi reconnus comportent une limite intrinsèque qui ne correspond pas à la limite applicable en matière de droit à l'égalité sans discrimination fondée sur le handicap. En effet, en matière de droit à l'égalité, particulièrement dans les cas de discrimination fondée sur le handicap, le concept d'accommodement raisonnable sans contrainte excessive fait partie intégrante de ce droit[22]. Ce concept a pour effet d'obliger tout fournisseur de service assujetti aux obligations découlant de la Charte à prévoir, dans ses normes de prestation de service, qu'un accommodement raisonnable doit être offert à une personne handicapée à moins qu'un tel accommodement ne constitue une contrainte excessive. Or, ce que prévoit le projet de loi comme limite à la reconnaissance d'un droit d'accès adapté ne renvoie pas au critère de la contrainte excessive. Les termes utilisés « *difficultés pratiques sérieuses* » risquent d'être interprétés différemment et probablement d'une façon plus large que le concept de contrainte excessive qui a fait l'objet de nombreuses interprétations judiciaires.

Aussi, la Commission recommande de remplacer aux articles 21, 47 et 110 du projet de loi n° 86 les mots « *soulève des difficultés pratiques sérieuses, notamment en raison des coûts* » par les mots « **constitue une contrainte excessive** ».

Quant aux frais d'adaptation d'un document pouvant être exigés du requérant, bien que la Commission ait indiqué que cela pouvait être prévu, elle ne souhaitait pas que cela soit la règle

---

22 *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)* c. *Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868; *C.D.P.* c. *Bar La Divergence*, [1994] R.J.Q. 847 (T.D.P.Q.); *Centre de la communauté sourde du Montréal métropolitain inc.* c. *Régie du logement*, [1996] R.J.Q. 1776 (T.D.P.Q.); *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)* c. *Collège Montmorency*, J.E. 2004-966; 2004 IIJCan 28761 (QC T.D.P.).

puisqu'elle précisait que ces frais ne devraient être exigés que dans certains cas[23]. Or, le projet de loi autorise tout organisme public ou toute entreprise à exiger en tout temps les frais liés à l'adaptation du document[24]. Cette façon de faire pourra avoir un impact disproportionné sur l'exercice du droit d'accès des personnes ayant une déficience visuelle ou auditive. Cet impact pourrait même être considéré discriminatoire sur la base du handicap de ces personnes puisqu'elles devront payer plus cher leur droit d'accès à un document d'un organisme public ou à un renseignement personnel les concernant.

La Commission, lorsqu'elle indiquait que dans certains cas des frais pourraient être exigés, voulait éviter que certains organismes publics, tels les petites municipalités, ou de petites entreprises aient à faire face à un coût d'adaptation trop élevé. Dans ces cas, il s'agirait d'une contrainte excessive pour de telles organisations. Aussi, la Commission est-elle d'avis que la possibilité d'exiger des frais supplémentaires aux frais d'accès normalement exigés dans le cas où un document doit être mis sur un support de substitution adapté ne devrait être permise que dans les cas où les frais d'adaptation constituent pour l'organisme ou l'entreprise une contrainte excessive. Le fardeau d'établir l'existence d'une telle contrainte excessive reviendrait à l'organisme ou à l'entreprise concerné, conformément au principe applicable en matière d'accommodement raisonnable.

1.4 L'accès au dossier d'un enfant

Dans son mémoire sur le dernier rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information[25], la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse appuyait la recommandation n° 29 de la Commission d'accès d'ajouter à la Loi sur l'accès une disposition

---

23 Mémoire sur le projet de loi n° 122, précité note 3.

24 Dans le cas d'une demande d'accès à un renseignement personnel concernant le requérant, l'article 85 de la Loi sur l'accès prévoit qu'un règlement fixe ces frais et précise les cas où une personne est exemptée du paiement.

25 Précité, note 6.

qui « *stipulerait que l'intérêt de l'enfant doit prévaloir lorsqu'une personne y ayant droit demande accès au dossier de cet enfant* ». La Commission appuyait cette recommandation parce qu'elle vise à mettre en œuvre un principe fondamental en droit international et en droit national, soit que l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent l'enfant[26]. De plus, la Commission est d'avis que ce même principe devrait être reconnu dans la Loi sur le secteur privé.

Par ailleurs, la Commission considère qu'un autre principe fondamental eu égard aux droits de l'enfant n'était pas couvert par cette recommandation, à savoir la reconnaissance du droit de l'enfant d'exprimer son opinion sur toute question l'intéressant et d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant[27].

La Commission réitère donc ces recommandations visant à introduire dans les deux lois sur la protection des renseignements personnels le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toute décision le concernant et le droit de l'enfant d'exprimer son opinion sur toute question l'intéressant et d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant.

2 PROPOSITIONS ANTÉRIEURES OMISES

2.1 Les critères de validité du consentement

Le projet de loi n° 86 ne reprend pas la proposition qui était contenue dans le projet de loi n° 122 qui introduisait dans la Loi sur l'accès un article identique à l'article 14 de la Loi sur le secteur privé qui se lit comme suit :

---

26 *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, R.T. Can. 1992 n° 3, art. 3, para. 1.

27 *Convention relative aux droits de l'enfant, ibid.*, art. 12.

> « Le consentement à la communication ou à l'utilisation d'un renseignement personnel doit être manifeste, libre, éclairé et être donné à des fins spécifiques. Ce consentement ne vaut que pour la durée nécessaire à la réalisation des fins pour lesquelles il a été demandé.
>
> Un consentement qui n'est pas donné conformément au premier alinéa est sans effet. »

La Commission soulignait alors qu'une telle disposition participait à l'effort de resserrement des normes applicables en matière de protection des renseignements personnels, ce qui permettait d'assurer une plus grande protection du droit au respect de la vie privée[28].

Étant donné qu'une telle disposition est inscrite dans la Loi sur le secteur privé, la Commission recommande qu'une disposition identique soit inscrite dans la Loi sur l'accès.

2.2 Les décisions fondées sur le couplage de fichiers

La Commission avait également souligné la présence d'une nouvelle disposition dans le projet de loi n° 122 qui aurait imposé à un organisme public qui prend une décision résultant uniquement d'une comparaison, d'un couplage ou d'un appariement de fichiers informatisés l'obligation d'en informer la personne concernée[29]. Une telle disposition permettrait à la personne concernée d'être informée de la provenance des renseignements sur lesquels repose la décision et, le cas échéant, elle pourrait corriger les renseignements inexacts.

La Commission aurait souhaité retrouver à nouveau une telle disposition dans le projet de loi n° 86.

---

28 Mémoire sur le projet de loi n° 122, précité note 3.

29 P.L. 122, article 25 introduisant l'article 72.1 dans la Loi sur l'accès.

3 NOUVELLES PROPOSITIONS

3.1 Changement de finalité

Le projet de loi n° 86 propose l'ajout de l'article 65.1 à la Loi sur l'accès :

> « 65.1. Un renseignement personnel ne peut être utilisé au sein d'un organisme public qu'aux fins pour lesquelles il a été recueilli.
>
> L'organisme public peut cependant utiliser un tel renseignement à une autre fin avec le consentement de la personne concernée ou, sans son consentement, dans les cas suivants:
>
> 1° lorsque son utilisation est à des fins compatibles avec celles pour lesquelles il a été recueilli;
>
> 2° lorsque son utilisation est manifestement au bénéfice de la personne concernée;
>
> 3° lorsque son utilisation est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette utilisation soit ou non prévue expressément par la loi;
>
> 4° lorsque son utilisation est nécessaire à la prestation d'un service à lui rendre.
>
> L'organisme public qui utilise un renseignement dans le cas visé exclusivement au paragraphe 4° du deuxième alinéa en informe la Commission au préalable. »

Cette disposition vient clairement établir que le renseignement recueilli, parce qu'il était nécessaire à l'exercice des attributions d'un organisme[30], ne peut être utilisé à d'autres fins que celles pour lesquelles il a été recueilli. C'est ce que l'on peut appeler le critère de la finalité, critère essentiel à la validité d'un consentement éclairé.

Toutefois, dans le même souffle, cette disposition permettrait de déroger à ce critère si l'organisme considère que ce renseignement peut être utilisé à des fins « compatibles » à la finalité première. On ne peut que s'interroger sur ce qui sera considéré par un organisme assujetti à la Loi sur l'accès comme une fin compatible avec la finalité première qui justifiait la collecte du renseignement. La Commission voit dans cette exception à la règle de l'utilisation

[30] Article 64 de la Loi sur l'accès.

d'un renseignement personnel aux seules fins déclarées par l'organisme public lors de la collecte une entorse majeure aux principes régissant la protection des renseignements personnels dans la Loi sur l'accès. Cette exception nous semble d'autant plus créer une brèche dans le principe de finalité qu'aucune mesure de contrôle par la Commission d'accès à l'information n'est prévue ou à défaut une obligation d'informer celle-ci de cette utilisation à d'autres fins[31].

Dans le projet de loi n° 122, une disposition relative aux finalités dans l'utilisation d'un renseignement personnel était beaucoup plus contraignante quant aux conditions permettant à un organisme d'utiliser le renseignement à d'autres fins[32].

La Commission recommande que les seuls cas où un organisme public peut utiliser un renseignement personnel à d'autres fins que celles pour lesquelles il l'a recueilli sont :

- avec le consentement de la personne concernée;
- si l'utilisation est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, après en avoir informé la Commission d'accès à l'information;
- sur autorisation de la Commission d'accès à l'information.

---

31 On notera que dans les cas visés au paragraphe 4°, lorsque l'utilisation du renseignement est **nécessaire** à la prestation d'un service, la Commission d'accès doit en être informée.

32 L'article 17 du projet de loi n° 122 introduisait un article 66.1 qui se lisait comme suit :

« Un organisme public ne peut utiliser un renseignement personnel à une fin non pertinente à celle pour laquelle il est recueilli, à moins que la personne concernée n'y consente ou que cette utilisation ne soit nécessaire à l'application d'une loi au Québec. Dans ce dernier cas, l'organisme doit en aviser la Commission.

Toutefois, la Commission peut autoriser un organisme public à utiliser, dans le cadre des attributions de l'organisme ou de la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion, un renseignement personnel à une fin autre que celle pour laquelle il est recueilli. »

3.2 Le couplage de fichiers

Le projet de loi n° 86 propose de modifier l'actuel article 68.1 relatif au couplage de fichiers lorsque cela est nécessaire à l'application d'une loi au Québec de telle sorte que cette opération ne soit plus l'objet d'une entente écrite soumise à la Commission d'accès pour avis. Il est proposé que la Commission d'accès soit informée de cette opération de couplage.

La Commission d'accès à l'information avait recommandé dans son rapport quinquennal de 1997 que cet article 68.1 soit abrogé puisque les nouvelles technologies de l'information et communication l'ont rendu désuet, notamment parce qu'aucune définition de comparaison ou de couplage ne fait consensus. Elle proposait que, dans tous les cas où il y aurait communication de renseignements personnels, la Commission d'accès devrait en être informée et qu'ensuite elle ait la possibilité et non l'obligation d'émettre un avis formel[33].

L'article 68.1 proposé rencontre en partie l'objectif de la Commission d'accès. Toutefois, comme celle-ci n'aura pas la possibilité d'émettre un avis favorable ou défavorable en vertu de l'article 70, cette nouvelle disposition favorisera une prolifération de comparaisons de fichiers entre organismes publics sans qu'aucune mesure de contrôle *a priori* puisse être exercée. Une telle approche risque donc de créer une nouvelle brèche dans le principe de l'étanchéité des organismes publics, principe fondamental de la Loi sur l'accès qui garantit le droit au respect de la vie privée.

C'est pourquoi la Commission recommande que le projet de loi soit modifié afin de permettre à la Commission d'accès à l'information d'émettre, si elle le juge opportun, un avis sur tout projet de couplage de fichiers conformément aux dispositions de l'article 70 de la Loi sur l'accès.

---

[33] COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Vie privée et transparence administrative au tournant du siècle*, juin 1997, p. 71 et 72.

3.3 Le droit à l'information

3.3.1 *Le droit fondamental à l'information*

Dans son complément au mémoire présenté à la Commission de la culture dans le cadre de l'examen du rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information[34], la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse était d'avis que le droit à l'information devrait être enchâssé parmi les droits fondamentaux de la Charte[35] :

> « En classant le droit à l'information dans le chapitre des libertés et droits fondamentaux de la Charte québécoise, le législateur ne fera que donner à ce droit le statut déjà reconnu dans l'ordre juridique international et par la jurisprudence canadienne. »

La Commission aurait donc souhaité que le projet de loi n° 86 donne suite à la recommandation de la Commission d'accès à l'information telle qu'appuyée par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de reconnaître le droit à l'information comme droit fondamental dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

3.3.2 *La diffusion de l'information*

Le projet de loi n° 86 contient des dispositions qui favoriseraient un meilleur exercice du droit à l'information. Ainsi, il est proposé que les organismes assujettis à la Loi sur l'accès aient l'obligation de mettre en œuvre la politique de diffusion de l'information établie par règlement du gouvernement, laquelle politique doit prévoir des mesures favorisant l'accès à l'information et identifier les types de documents ou renseignements accessibles qui doivent être diffusés systématiquement[36]. Ces dispositions donnent suite aux recommandations de la Commission

---

34 Octobre 2003, précité, note 6.

35 *Idem*, p. 17.

36 P.L. n° 86, article 8 introduisant l'article 16.1 et article 89 modifiant l'article 155 de la Loi sur l'accès.

d'accès à l'information dans son dernier rapport quinquennal, recommandations que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse avait appuyées en 2003[37].

La Commission est donc d'avis que l'adoption de ces dispositions favoriserait un meilleur exercice du droit à l'accès à l'information.

3.4 La protection des renseignements personnels

Le projet de loi n° 86 comporte plusieurs dispositions qui, de l'avis de la Commission, renforcent les garanties relatives à la protection des renseignements personnels.

D'abord, les articles 63.1 et 63.2 proposés[38] précisent les obligations des organismes publics en matière de protection des renseignements personnels :

> « 63.1. Un organisme public doit prendre les mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels collectés, utilisés, communiqués, conservés ou détruits et qui sont raisonnables compte tenu, notamment, de leur sensibilité, de la finalité de leur utilisation, de leur quantité, de leur répartition et de leur support.
>
> 63.2. Un ministère ou un organisme gouvernemental visé par l'article 3 ou un organisme public visé par règlement du gouvernement doit adopter et mettre en œuvre une politique de protection des renseignements personnels établie par règlement du gouvernement qui détermine notamment des orientations et des mesures assurant le respect des obligations de protection des renseignements personnels. »

Puis, la modification proposée au deuxième alinéa de l'article 68, à savoir l'énumération des éléments qui doivent faire partie d'une entente sur la communication d'un renseignement

---

37 Mémoire de la Commission, précité note 6.

38 P.L. 86, article 28.

personnel sans le consentement de la personne concernée, devrait permettre de mieux baliser ces situations qui doivent demeurer exceptionnelles[39] :

> « Cette communication s'effectue dans le cadre d'une entente écrite qui indique:
>
> 1° l'identification de l'organisme public qui communique le renseignement et celle de la personne ou de l'organisme qui le recueille;
>
> 2° les fins pour lesquelles le renseignement est communiqué;
>
> 3° la nature du renseignement communiqué;
>
> 4° le mode de communication utilisé;
>
> 5° les mesures de sécurité propres à assurer la protection du renseignement personnel;
>
> 6° la périodicité de la communication;
>
> 7° la durée de l'entente. »

Finalement, l'ajout proposé de l'article 70.1[40], créant, pour un organisme public qui communique à l'extérieur du Québec des renseignements personnels ou confie le traitement de tels renseignements à une personne ou un organisme à l'extérieur du Québec, l'obligation de s'assurer que ces renseignements bénéficieront d'une protection équivalente à celle prévue à la Loi sur l'accès viendrait combler une importante lacune en matière de protection des renseignements personnels.

Aussi, la Commission recommande l'adoption de ces dispositions qui renforcent les garanties relatives à la protection des renseignements personnels.

3.5 Modifications relatives à la Commission d'accès à l'information

Le projet de loi n° 86 propose une modification de la structure de la Commission d'accès, modification qui devrait permettre de résoudre le problème soulevé depuis de nombreuses

---

[39] P.L. 86, article 37.

[40] P.L. 86, article 41.

années quant au double rôle de la Commission qui assume en partie des fonctions de surveillance et de promotion des droits d'accès et de protection des renseignements personnels et en partie des fonctions juridictionnelles. Il est proposé de créer au sein de la Commission deux sections, la section surveillance et la section juridictionnelle[41]. Le président de la Commission d'accès exerce les pouvoirs et fonctions prévus dans les deux sections; chacun des deux vice-présidents est affecté à l'une des deux sections; il en est de même pour les quatre autres membres dont trois sont affectés à la section juridictionnelle[42].

De plus, le projet de loi prévoit la mise en place d'une procédure de sélection préalable des personnes aptes à être nommées membres de la Commission. Cette procédure serait établie par un règlement du Bureau de l'Assemblée nationale qui peut notamment[43] :

> « 1° déterminer la manière dont une personne peut se porter candidat à la fonction de membre;
>
> 2° former un comité de sélection pour évaluer l'aptitude des candidats à la fonction de membre et lui fournir un avis sur eux;
>
> 3° fixer la composition et le mode de nomination des membres du comité;
>
> 4° déterminer les critères de sélection dont le comité tient compte;
>
> 5° déterminer les renseignements que le comité peut requérir d'un candidat et les consultations qu'il peut faire. »

Ces diverses modifications à la structure de la Commission d'accès à l'information, au mode de présélection de ses membres ainsi qu'à leur affectation exclusive à l'une des deux sections de la Commission devraient permettre à celle-ci de mieux exercer à la fois son rôle juridictionnel et son mandat de promotion des droits fondamentaux à la protection de sa vie privée et du droit à l'information. Aussi, la Commission recommande-t-elle l'adoption de ces dispositions.

---

41 P.L. 86, article 58 modifiant l'article 103 de la Loi sur l'accès.

42 P.L. 86, articles 58, 59, 68 et 77.

43 P.L. 86, article 60 introduisant l'article 104.1.

CONCLUSION

Le projet de loi n° 86 contient plusieurs améliorations qui devraient être adoptées le plus tôt possible compte tenu, rappelons-le qu'il s'agit du troisième projet de loi dont l'objet est de réviser la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé et que deux rapports quinquennaux ont été produits et examinés par la Commission de la culture depuis 1997.

Malgré ces avancées, la Commission estime que certaines modifications devraient être apportées au projet de loi afin d'améliorer les propositions contenues dans le projet de loi ou encore d'y ajouter certaines modifications proposées dans les projets de loi antérieurs et qui sont absentes du projet de loi n° 86.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

> La Commission accueille favorablement l'assujettissement des organismes du secteur municipal et des ordres professionnels aux lois en cause.

Recommandation 2

> La Commission déplore l'approche retenue d'assujettir les ordres professionnels aux deux lois, secteur public et secteur privé, ce qui risque de créer de nouvelles ambiguïtés, et d'exporter dans le *Code des professions* certains des principes applicables de ces lois.

Recommandation 3

> La Commission réitère qu'elle est favorable à une réduction des délais pour les avis et recommandations faits à un organisme public, pour les délibérations du conseil d'administration d'un organisme public et pour les délibérations du Conseil des ministres, mesure qui irait dans le sens du droit à l'information reconnu par la Charte.

Recommandation 4

La Commission recommande l'adoption des articles 21, 47 et 110 du projet de loi n° 86 mais en les modifiant par le remplacement des mots « *soulève des difficultés pratiques sérieuses, notamment en raison des coûts* » par les mots « **constitue une contrainte excessive** ».

Recommandation 5

La Commission recommande que les articles 49 et 113 du projet de loi n° 86 soient modifiés afin que la possibilité d'exiger des frais supplémentaires aux frais d'accès normalement exigés dans le cas où un document doit être mis sur un support de substitution adapté ne devrait être permise que dans les cas où les frais d'adaptation constituent pour l'organisme ou l'entreprise une contrainte excessive.

Recommandation 6

La Commission recommande d'introduire dans les deux lois sur la protection des renseignements personnels le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toute décision le concernant et le droit de l'enfant d'exprimer son opinion sur toute question l'intéressant et d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant.

Recommandation 7

La Commission recommande qu'une disposition identique à l'article 14 de la Loi sur le secteur privé soit inscrite dans la Loi sur l'accès.

Recommandation 8

La Commission recommande l'ajout d'une disposition qui impose à un organisme public qui prend une décision résultant uniquement d'une comparaison, d'un couplage ou d'un appariement de fichiers informatisés l'obligation d'en informer la personne concernée.

Recommandation 9

La Commission recommande que soit retiré le paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 65.1 proposé et que les seuls cas où un organisme public peut utiliser un renseignement personnel à d'autres fins que celles pour lesquelles il l'a recueilli soient :

- avec le consentement de la personne concernée;
- si l'utilisation est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, après en avoir informé la Commission d'accès à l'information;
- sur autorisation de la Commission d'accès à l'information.

Recommandation 10

La Commission recommande que le projet de loi soit modifié afin de permettre à la Commission d'accès à l'information d'émettre, si elle le juge opportun, un avis sur tout projet de couplage de fichiers conformément aux dispositions de l'article 70 de la Loi sur l'accès.

Recommandation 11

La Commission souhaite que le Projet de loi n° 86 donne suite à la recommandation de la Commission d'accès à l'information telle qu'appuyée par l'avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de reconnaître le droit à l'information comme droit fondamental dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Recommandation 12

La Commission est d'avis que l'adoption des articles 8 et 89 favoriserait un meilleur exercice du droit à l'accès à l'information.

Recommandation 13

La Commission recommande l'adoption des articles 28, 37 et 41 dont les dispositions renforcent les garanties relatives à la protection des renseignements personnels.

Recommandation 14

La Commission recommande l'adoption des diverses dispositions apportant des modifications à la structure de la Commission d'accès à l'information, au mode de présélection de ses membres ainsi qu'à leur affectation exclusive à l'une des deux sections de la Commission.